

旅游改革大版图上的“四川坐标”

■ 方家喜 许茹

不久前国务院印发的《关于促进旅游业改革发展的若干意见》，让中国旅游界欢欣鼓舞，各地激荡起新一轮产业改革发展之声。

记者在四川采访时的一个深刻感受是，无论是政府主管部门还是市场主体，都在思考和勾画着四川在全国旅游改革大版图上的“四川坐标”，他们把区域旅游产业的改革和发展置于新的历史时空中进行考量和实践。其创新性的探索和实践，对整个行业的改革发展不无重要启示意义。

理念革命：改革驱动产业发展

据经济参考报报道，旅游作为一个产业，有其自身的经济规律和市场轨迹，缘何提出改革，改什么，怎么改？站在新的历史时点，四川旅游界作出了清晰的回答。

四川省旅游局局长郝康理与记者见面的第一句话就是，“国务院的 31 号文件是中国旅游业发展史上的又一个里程碑，是改革发展的号角！”他说，文件为我国深化旅游业改革和发展指明了方向，也对四川把握旅游发展形势的变化，应对改革发展中的新情况、解决新问题提出了新的要求。文件对下一步旅游业改革发展有更强的指导性和可操作性。

据介绍，中国现代旅游业发展经历了起步、发展、繁荣、创新四个阶段。目前，旅游业发展的深层次问题和结构性矛盾显现，进入大众旅游时代，“一边旅游、一边抱怨”是这一阶段的主要矛盾。因此，旅游发展需要有新视角、新思维，正确处理改革与发展、政府与市场的关系，加快产业发展升级。

中国旅游业改革的步伐一直在路上。2010 年国家旅游局启动旅游综合改革试点工作，确定首批试点城市：成都、桂林、秦皇岛、舟山、张家界。2013 年，确定旅游综合改革试点县：延庆、桐乡和峨眉山。目前，全国试点城市有北京、成都、桂林、秦皇岛、舟山、张家界、延庆、桐乡和峨眉山。

最近，国务院 31 号文件、国务院部际旅游工作联席会议制度等进一步为旅游改革发展提供了良好的宏观政策和制度环境。

8 月 9 日，国务院引发《关于促进旅游业改革发展的若干意见》(国发[2014]31 号)，明确到 2020 年旅游业增加值占国内生产总值的比重超过 5% 的目标，并鲜明点出了创新发展理念，要“坚持深化改革、依法兴旅，处理好政府与市场的关系，推动形成政府依法监管、企业守法经营、游客文明旅游的发展格局”。国家旅游局局长邵琪伟说，我国旅游业增加值已占到 GDP 的 4% 以上，与旅游相关行业超过 110 个，旅游业发展带动了社会投资，促进了相关产业发展。但离战略性支柱产业，还有很大的差距。

国务院 31 号文件发布后，四川省专门举行四川旅游发展形势视频报告会，省旅游局负责人在会上强调，四川旅游改革与发展要统筹区域发展，推进标准化，以市场为导向编制旅游规划，强化旅游行业综合管理，深入推进智慧旅游，创新旅游宣传营销，以组合招商推动旅游大项目实施。

记者从四川省旅游局得到的一组数据显示，近年来，四川省旅游经济快速增长，2013 年旅游经济总收入 3877 亿元，位居全国第七位、西部地区第一位。

面对极其丰富的旅游资源，四川省旅游业发展还存在不小的差距，也面临着极大的挑战，主要表现在三方面。一是区域旅游发展不平衡。数据显示，去年旅游总收入排名全省第一位的成都，其总收入是排名第二的乐山的 4 倍，是排名最后的甘孜州的 21 倍。二是国内旅游与入境旅游发展不平衡也是亟待突破的困境。去年，四川省国内游客人数排名全国第四位，而入境游人数却为第 15 位。三是多年来四川旅游市场主体发育不充分，这是更为严峻的挑战。

四川省旅游局有关负责人对记者表示，“改革与发展并举，要以发展倒逼改革！四川要成为真正的旅游经济强省，就必须从发展入手，以改革破题。目前，全省需要进一步统一和提升对旅游产业属性的认识。”近年来，四川省对旅游改革和发展高度重视，将旅游业列入全省经济发展的六大支柱产业之一，在政府改革和资源配置上对旅游有了更多的关注和着力。

2013 年，四川省政府发布了《关于加快建设旅游经济强省的意见》，明确了“政府推动、市场主导、产业融合”工作思路，提出发展目标，到 2017 年，全省旅游总收入超过 6800 亿元，相当于全省 GDP 的 15%；国内游客 4 亿人次，入境游客 400 万人次。

据了解，四川省正在由省旅游局牵头，研究制定《四川



●10 月 3 日，茂县中国古羌城向游客展示羌民族传统文化。

吴传明 / 摄影



●一位外地来蓉的游客，就地取材，把自己重新打扮了一番。10 月 3 日，黄金周第三天，来自全国各地的游客在成都宽窄巷子感受四川风情。 余坪 / 摄影



●国庆七天长假，遂宁各大景区通过举办丰富多彩的文化活动，吸引了众多游客来休闲度假。

省人民政府关于促进旅游业改革发展的实施意见》，从体制、机制、制度、政策、平台、载体上入手解决改革的问题。

创新管理：“三条主线”提升政府服务

旅游产业融合度高、渗透性强的特征，决定了改革和提升政府服务至为关键。四川有关主管部门推进改革和发

展的三条主线清晰可辨：政府改革优化制度环境，信息平台构筑基础设施，标准体系推进行业规范。

在新一轮改革发展时期，四川旅游界逐步强化了一个共识。旅游业改革不只是旅游行政管理部門的改革，不仅要在旅游行业内部加快推进，更重要的是实现涉旅各大要素之间的开放与整合，需要各部门主动融入、合力推进，探索旅游与相关产业融合发展等方面的新模式、新机制、新路径。

近两年，四川旅游管理部门通过调研，提出了旅游改革方向和重点，明确了改革工作思路，即“三个三”：探索处理政府、社会组织和市场三者关系；明确政府、涉旅部门、旅游部门三个责任主体；着力健全机制体制、搭建平台载体、创新制度政策三方面改革内容。

今年 6 月，省政府出台了《全省依法治旅规范市场工作方案(2014—2016 年)》，明确相关涉旅部门分工负责，加强源头治理，分别牵头制定职能范围内的旅游市场专项治理工作方案。记者注意到，根据省政府的部署，对于依法查处旅行社及导游人员违反旅游合同约定，重点整治旅游购物，演艺，食宿等经营单位的违法违规行为，由各有关部门协同合力进行。

正在进行旅游综合改革试点的乐山市，构建了推动旅游转型发展的管理体制机制。乐山市旅游局局长罗宁告诉记者，市委市政府印发了《关于建设国际旅游目的地实现旅游业发展新跨越的意见》，并草拟了《乐山市旅游综合改革总体方案》。

根据方案，乐山积极推进旅游投融资体制、旅游综合执法等专项改革。去年，乐山市增设旅游发展领导小组办公室、高配旅游执法支队领导职务级别、增设市旅游宣传促进中心等方面完善旅游管理体制，强化了对国际旅游目的地的建设和旅游跨越发展工作的组织保障。

旅游管理部门积极建设行业信息大平台，为整个行业创设信息时代的公共基础设施。记者在四川省旅游应急指挥中心看到，宽大的 LED 电视墙清晰地展示了全省重要景点的实时画面和相关数据。

据省旅游信息中心主任羽欣介绍，该系统通过对接交通部门的数据，可以实时查询每一辆具备资质的旅游大巴的情况，细化到其车牌号码、所有人、当前所在位置、甚至行驶速度等；通过气象局提供的数据，全省各地、各景区当前和未来数天内的天气情况一目了然；环保部门的监测数据也能在该平台上得到体现，例如全省 21 个市州的 PM2.5 数值等；遍布各主要景区的高清摄像头多达上千个，可根据需要实时呈现各景点的情况。

为提高旅游的安全保障能力，四川省通过争取国家支持，投入 2000 多万元建设了基于北斗兼容系统的户外救援体系、四川旅游运行调度和安全应急管理联动指挥平台。这个基于北斗兼容系统的旅游运行调度及安全应急管理联动指挥平台包含“一个中心、四个系统”。

一个中心是指数据中心，目前整合了四川省旅游局 22 个行业应用系统，建立了业务信息数据库、地理信息数

据库，对数据进行统一的存储与管理，构建了标准统一、数据规范、的旅游数据中心。四个系统包含了信息汇聚管理系统、日常监督调度系统、安全应急管理系统、户外救援系统。

国务院 31 号文件强调，“推动旅游服务向优质服务转变，实现标准化和个性化服务的有机统一。”经过调查研究，四川省旅游局认为，在下一步的旅游标准化建设过程中，首先应该完善相关制度，由政府部門负责旅游标准制定和监督，由独立于行政机关的旅游服务质量认证机构统一实施；其次是彻底去行政化，实行统一的旅游服务质量认证制度，规范旅游服务认可认证活动；再次是建立健全旅游标准体系，提高旅游标准制修订质量，鼓励、引导企业制定严于国家标准、行业标准的企业标准，建立立足实际、体现特色的企业标准体系。

根据 2012 年初制订的《四川省全面推进旅游标准化行动计划》，到 2015 年底，四川全省的旅游企业都将遵照实施国家、行业、地方标准，试点企业基本达标；全省各级逐步建立起有效推动旅游标准制定、贯彻、实施、评价和监管等全方位、全过程的协同工作机制，提高全省旅游服务品质。

据介绍，去年“十一”黄金周，九寨沟由于高峰期游客人数众多出现了滞留事件。为避免此类事件再次发生，四川省研究制定了《游客高峰时段旅游景区应对标准(A+++ 标准)》和《四川省旅游景区质量等级提升标准(A+标准)》。此标准填补了我国 5A 级旅游景区游客高峰时段服务质量标准的空白。

提升主体：强化素质实现转型升级

把握产业战略机遇，承接改革红利，优化内部结构，提升自身素质，实现企业主体在旅游大产业链上的持续竞争力。

做强区域旅游产业的根本，在于培育发展具有较强竞争力的市场主体。四川省政府《关于加快建设旅游经济强省的意见》提出，到 2017 年全省旅游总收入超过 6800 亿元，建成 5A 级旅游景区 10 家、大型旅游企业集团 3 至 5 家。

近年来，在旅游业颇有影响的国色天香水上乐园是四川省标志性主题娱乐项目，其运营主体是成都乐新投资有限公司。董事长张晓振对记者表示，四川旅游资源丰富，怎样把旅游大省变成强省，这个命题值得大家持续思考。国务院 31 号文件，是一剂强心剂。他说，“我们进入旅游行业是 2007 年，直观感觉旅游人数每年都在增长，营销只是一方面，但是本体的需求增长是关键，水上乐园每年游客人数都以 10% 幅度增长”。

张晓振说，这些年四川的旅游企业做了多方探索，标准化建设，内控管理取得初步成效，目前四川省成为全国旅游标准化示范省。智慧旅游景区建设是目前最为关键的事情，旅游企业正在把旅游产品和游客需求通过网络和手机终端联系起来，企业这两年发生了巨大变化，正在深入到客户终端的大数据挖掘。

在国家提出改革发展的新阶段，旅游企业目前关注的焦点是，希望各级政府真正落实带薪休假、财政金融扶持等。旅游企业一般资产不是很重，土地商铺持有量不是很大，金融贷款需要有抵押物，由此需要金融机构创新服务方式支持旅游企业发展。

“区域旅游产品的开发和建设，原来是景区单打独斗，现在通过协会组织有协作的共同发展，餐饮、酒店、景区、旅行社共同发展。”张晓振表示。

据四川青旅总经理王兆学介绍，金融危机以来，中国旅游业受到冲击，有很多旅行社支撑不下去。四川的旅行社大部分都是挂靠承包，这种模式形成了散乱差的局面。

“改革怎么改，对于旅行社而言，必须要上线。国企旅行社需要构建信息化平台，如在线支付、O2O 模式等等。旅行社要与国家旅游局电子行程单等方面对接，在网上订一张峨眉山的门票，未来就可以直接进入景区。”王兆学说。

据介绍，在新一轮改革的进程中，业内都希望机制体制上做一些实质性探索。目前，四川国资委下属的川旅集团正在在混合所有制改革、内部激励机制等方面作一些试点。

王兆学建议，政府方面要科学统筹整个旅游业的发展，现在每家旅行社都在做信息化，重复建设，浪费人力物力财力，四川需要由政府牵头，做信息服务平台，企业做电商，相关平台融合。要把四川的导游协会、旅行社协会等行业协会的作用真正发挥出来。

▶▶▶ [上接 P01]

天翼 3G 网络覆盖全省 100% 城区和 96% 以上的乡镇，高速公路 100% 连续覆盖，天翼 3G 网络质量得到用户的一致肯定。今年 7 月，天翼 4G 在成都开通以来，以良好的网络覆盖和客户服务赢得了广大用户的口碑。随着网络的持续完善、终端和应用的不断丰富，为移动互联网发展奠定了基础。基于移动互联网的典型应用——中国电信翼支付业务已经具备网上购票、缴费，公交刷卡、加油、购物、理财等功能，用户可随时随地利用翼支付实现转账、消费、充值，享受移动互联网带来的便利与快捷。

移动互联网业务的规模发展，尤其是云计算、大数据、物联网等新技术的发展，为产业链繁荣带来无限生机与活力。为适应移动互联网时代要求，中国电信四川公司加快了互联网化转型，先后推出了政务云平台“综治 E 通”和“平安医院”信息化项目，并在全省进行规模部署，为智慧民生建设提供了支撑保障。今年上半年，在省商务厅、省经信委的关心指导下，中国电信四川公司投资上亿资金，创新打造的新一代电子商务云平台——“天虎云商”成功上线，目前，已经有 3000 余户商户入驻，有力促进“四川造”名优特新产品拓展推广，助力本地企业做大做强。

移动互联网方兴未艾，中国电信四川公司将大力提升综合信息服务提供能力，积极打造良好的互联网应用生态，全面开放，合作共赢，加强与厂商、互联网公司 and 川内企业的广泛合作，不断丰富终端和信息化应用，促进行业繁荣，实现信息化惠民，助力地方经济发展。

世象观察 |

黄金周“异景”折射多少新需求

■ 毛建国

国庆黄金周结束了，有人用“堵挤脏乱”来形容过去的七天假期，其实并不客观。毕竟，“痛并快乐着”才是黄金周的真实色彩。在盘点黄金周时，有几个不同寻常的“异景”非常值得关注。它们或是刚刚出现，或是以前就存在但被忽略了，这些“异景”折射着某些新变化，假以时日，“异景”很可能成为常景。

首先是“不游的人”。在关于黄金周的公共讨论里，旅游似乎成了唯一的话题，但如果我们把视线从高速公路和景区移开，会发现有许多人其实并没有去旅游。当然，每年都有人去旅游的人，而且迄今仍有不少人从来没旅游过。但我这里讲的“不游的人”，并非没钱没时间，相反，他们有很好的工作，有优雅的情趣，之所以不去旅游，是因为有着“惨痛的教训”——被“黄金粥”吓怕了，宁愿宅在家里也不愿意“花钱买罪受”。

这种“不游的人”，过去也有，只是今年特别多；放眼未来，恐怕会越来越多。这种变化，很容易被贴上时代进步的标签。诚然，这一现象的出现，与越来越多的人开始享受带薪年假有关，他们将旅游放在了平时。但要看到，

这种现象的出现更多是被动的，而不是主动的。更重要的是，面对这些“不游的人”，城市又做出了怎样的努力？在公共服务的供给上，在文化工程的打造和营造上，有没有让这些留在城市里的人，感受到又一种假日的快乐？在推动带薪年假上，有没有拿出更实在的举措？

其次是“不热的景”。一提到热门景区，人们总会不约而同地想到“人山人海”这个词。许多景区确是这样，一些游客在朋友圈贴出照片即是明证。但是，同样被朋友圈证明的是，今年国庆黄金周期间，一些热门景区竟然遇到了“凄风冷雨”。比如，10 月 1 日当天，九寨沟首日进沟 8000 多人次，部分旅行社接待人数勉强凑够 100 人，景区客流量比去年同期下降了 40%；而据峨眉山景区统计，当天只有 10200 人次进山游玩，与同期相比减少了 46%，房间预订还不到 60%。

对于这一现象，比较主流分析是“假日游玩渐趋理性和成熟”，很多人“不愿意在热门时间凑热闹，可能选择错峰出行”。这种分析不无道理，但再看看当天其他一些景区的爆棚场景，这种分析恐怕就很难有说服力了。事实上，这一现象的出现，与信息服务不足有很大关系。如果有关方面特别是景区能给游客提供及时有效的信息服

务，“热门不热冷门不冷”的现象，还会这么突出吗？在旅游管理服务上，我们还有很多不足。有必要反思的是，在互联网时代，旅游业到底应该有什么样的先进理念，采用什么样的先进管理手段，提供什么样的优质服务？

第三种“异景”是“不红的商品”。在旅游产业的全链条中，购物是一个重要的组成部分。不同的景区，文化资源不同，景区售卖的商品应该有着极强的地方特色和文化特性。然而，新华社的一篇报道显示，“一样的竹雕、一样的小木刀、一样的木梳……千百个景区都在卖同样的‘地方特产’，旅游商品同质化、低端化现象严重，让人提不起购买欲望。”在“不一样的景区，一样的商品”背后，既可以看到文化创新的“短板”，也可以看到旅游发展思路的“短路”。这说明，一些景区虽然转型发展喊了很多年，但还处于门票依赖的初级阶段，在推动旅游转型、景区转型上的认识和行动上，做得远远不够。

仔细盘点这个国庆黄金周，还会发现其他一些“异景”。有些已经清晰显现，有些只是初见端倪。以发展的眼光来看，这些“异景”折射着新需求、新变化，很有可能预示着一个新时代到来。研究这些“异景”，才能让将来的黄金周更令人满意。